

EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS: «TERCERA GENERACIÓN». HECHO DIFERENCIAL Y NUEVO SISTEMA ELECTORAL

The New Statute of Autonomy of the Canary Islands: "Third
Generation". Differential fact and new electoral system

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR

Universidad de las Palmas de Gran Canaria

juanfernando.lopezaguilard@ep.europa.eu

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

Universitat Jaume I

garciar@uji.es

Cómo citar/Citation

López Aguilar, J. F. y García Mahamut, R. (2019).

El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias:

«tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral.

Revista Española de Derecho Constitucional, 115, 13-45.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.01>

Resumen

Este trabajo aborda un examen detallado de las principales novedades que incorpora el nuevo Estatuto de Canarias (LO 1/2018, de 5 de noviembre). El nuevo EACan se incorpora a los denominados de «tercera generación». Con ellos comparte rasgos definitorios, pero a la vez aporta innovaciones de hondo calado en el panorama del derecho autonómico comparado. Entre ellas sobresalen la dimensión europea de la comunidad autónoma de Canarias, su singular posición como *región ultraperiférica*, su proyección *atlántica* y su especial ámbito marítimo. Junto con el prolijo desarrollo del título competencial y la actualización del REF especial de Canarias, en el ámbito institucional destacan los secretos leyes y decretos legislativos, la posibilidad de disolución anticipada, el referéndum autonómico de reforma estatutaria, y la revalidación de la obligación preceptiva de una vicepresidencia del Gobierno con residencia

alternante respecto de la presidencia en cada cocapital compartida de la CAC. El nuevo EACan se distingue por ser, hasta ahora, el único que suprime por completo los aforamientos estatutarios. Es objeto de especial análisis la reforma de las bases del sistema electoral autonómico canario, así como de la disp. trans. 1.^a EACan. Lo que le convierte en el más original de la España autonómica, al combinar simultáneamente circunscripciones insulares y circunscripción regional. De este modo el Parlamento canario será elegido en dos listas, insular y regional. Se aboga por la doble lista y por la doble urna como la vía más adecuada para su articulación.

Palabras clave

Estatuto de Autonomía de Canarias de 2018; competencias autonómicas; ultraperifericidad; insularidad; hechos diferenciales; aforamiento; sistema electoral canario; régimen electoral.

Abstract

This essay deals with a detailed analysis of the main developments that the new EACan incorporates (LO 1/2018, of November 5). The new Statute joins the wave of the so-called “third generation” statutes. With them, it shares defining features, but at the same time, it brings novelties of significance in the landscape of Comparative Autonomic Law. Among them, it highlights the European dimension of the Autonomous Community of the Canary Islands, the unique European position as an *Outermost Region*, the *Atlantic* dimension and its *Special Maritime Space*. In addition to the extensive competence development, in the institutional sphere, it includes Law Decrees, the choice of dissolving the Parliament, regional referendum in the Reform procedure, and the mandatory Vice Presidency which seats in a different capital in which the Presidency seats. Until now, it is the only Statute that suppresses statutory immunities. Particular emphasis is put onto the reform of the Canarian Electoral System and the First Transitional Disposition of the Statute, which makes it the most original of the Autonomic Spain: it may combine simultaneously both Insular and Autonomic circumscriptions and constituencies.

Keywords

Statute of Autonomy of the Canary Islands of 2018; autonomic powers; ultra-periphery; insularity; differential facts; immunities; Canarian electoral system; electoral law.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. RASGOS DIFERENCIALES DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA. APROXIMACIÓN SUMARIA. III. LA ESTRUCTURA DEL NUEVO EACAN DE 2018: CAMBIOS FRENTE AL ANTERIOR. IV. RÉGIMEN COMPETENCIAL: SÍNTESIS DE NOVEDADES EN EL EACAN DE 2018. V. EL SISTEMA ELECTORAL COMO HECHO DIFERENCIAL. VI. REFLEXIONES CONCLUSIVAS: LA NUEVA DISPOSICIÓN TRANSITORIA 1.ª Y EL DEBATE ALREDEDOR DE SU EFICACIA DIRECTA Y DE SUS OPCIONES DE DESARROLLO. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Por LO 1/2018, de 5 de noviembre, entró en vigor el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante EACan)¹. En paralelo, entró en vigor la Ley 8/18, de 5 de noviembre, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias².

Para empezar, decimos *nuevo* porque de eso se trata. No es una mera reforma del anteriormente vigente³: LO 10/82, del 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía para Canarias (complementada por la Ley Orgánica de Transferencia de Competencias Adicionales para Canarias, conocida como LOTRACA, LO 11/82, de 10 de agosto). Ni siquiera lo es de su segunda versión, ampliamente reformada por la LO 4/96, de 30 de diciembre, que en su momento situó al EACan en la hornada de reformas promovidas tras los acuerdos autonómicos de febrero de 1992, cuya primera traslación fue operada por la LO 9/92, de 23 noviembre (de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución), y fue completada después por las sucesivas reformas de los EE. AA. de las CC. AA. de las denominadas «del 143 CE», en lo que se llamó «segunda generación» de EE. AA.

Se trata, efectivamente, de un *nuevo Estatuto de Canarias*, redactado íntegramente. De nuevo cuño. Un EACan por el que la comunidad de Canarias (en adelante, CAC) se incorpora a la oleada de EE. AA. de la (así denominada)

¹ BOE, de 6 de noviembre de 2018.

² *Ibid.*

³ Expresamente la disposición derogatoria de la LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias deroga «la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía para Canarias modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre».

«tercera generación». Frente a la versión original del Estatuto de 1982, integrado por 64 artículos articulados en cinco títulos, y que tras la reforma del 96 incorporó un artículo más —el 65—, el nuevo Estatuto de 2018 contiene 202 artículos integrados en siete títulos. La extensión del nuevo texto multiplica por cuatro la del anterior, tanto por la articulación compleja de sus nuevos preceptos como por la estructuración del régimen que resulta.

El EACan de 2018 culmina así un proceso de diez años de discusión intermitente, pero continuada. Desde su arranque en los debates de reforma estatutaria iniciados en 2005 y varias veces frustrados (como fue notoriamente el caso de las iniciativas autonómicas remitidas, en 2007 y 2011, desde el Parlamento de Canarias a las Cortes Generales para su tramitación) hasta su completamiento con éxito en la XII legislatura, a partir de 2016, con la entrada en vigor de la primera ley orgánica de la actual legislatura⁴.

La CAC se incorpora, en efecto, al ciclo de los *estatutos autonómicos de tercera generación*. Como es conocido, se alude con esta imagen de ciclo biológico a la hornada de estatutos que inauguró la elaboración del nuevo EACat de 2006 (LO 6/06, de 19 de julio), aunque le precediera en entrada en vigor el nuevo EAVal de 2006 (LO 1/06, de 10 de abril), seguidos por el EABal

⁴ A partir de la culminación de la amplia reforma del originario EACan que tuvo lugar por medio de la LO 4/96, de 30 de diciembre, se sucedieron al menos tres procesos tentativos para emprender desde el Parlamento de Canarias una nueva reforma, sistemática y ambiciosa, del texto del Estatuto. Así, el 18 de mayo de 2004 se instituyó una Comisión para el Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que tropezó de manera prácticamente inmediata con la negativa de los grupos de CC y de PP al abordar, como exigía el PSC (tercera fuerza con representación en la Cámara) la reforma en profundidad del sistema electoral, comenzando por la recuperación de los porcentajes establecidos en 1982 para acceder al reparto de escaños: 15 % insular y/o 3 % regional. Bloqueado este intento, el 13 de septiembre de 2006 quedó aprobada una Propuesta de Reforma del EACan con los votos favorables de los grupos de CC y Socialista, siendo remitida a las Cortes Generales para su tramitación. En esa propuesta se abordaba la incorporación de la ultraperifericidad, el refuerzo de la garantía del REF mediante la exigencia de informe favorable del Parlamento de Canarias como condición de procedibilidad, la ampliación competencial en gestión de puertos y aeropuertos, y la potenciación de la Comisión Bilateral Canarias-Estado como foro de cooperación. De nuevo el sistema electoral —auténtico nudo gordiano de la política canaria— dio al traste con la reforma, paralizada en fracaso hasta su retirada de las Cortes Generales en 2007. El tercer intento arrancó en la legislatura autonómica 2011-2015 (VIII del Parlamento canario). Con vicisitudes varias, todas las tentativas habían encallado hasta ahora en la espinosa cuestión del llamado *sistema electoral canario*.

(LO1/07, de 28 de febrero), el EAAnd (LO2/07, de 19 de marzo), el EAAragón (LO 5/07, de 30 de noviembre), el EACast-León (LO 14/07, de 30 de noviembre), el EAExtrem (LO 1/2011, de 28 de enero) o la reforma operada en el EANavarra (LO 7/10, de 27 de octubre) y las reformas parciales del EAMurcia (LO 7/2013, de 28 de noviembre) o la del EACast-La Mancha (LO 2/2014, de 21 de marzo).

Con anterioridad, partiendo de la puesta en marcha del proceso autonómico⁵, el Estado de las autonomías había ya experimentado un segundo gran avance en los años noventa del pasado siglo xx. Se produjo a consecuencia de los acuerdos autonómicos de 1992, en los que se inscribió la incardinación especial de Ceuta y Melilla en el mapa de las autonomías como ciudades autónomas (*ex art. 144.b CE*, y *LL. OO. 1 y 2/95*, ambas de 13 de marzo), y la segunda versión, corregida y ampliada, del EACan por la LO 4/96. Por aquella amplia reforma, Canarias pasó a reconfigurar su identidad política como «nacionalidad»; se duplicaron las barreras de acceso al reparto de escaños (como luego explicaremos), y se reforzó el carácter de islas y municipios en el peculiar reparto competencial de la CAC⁶. Y, complementariamente, se potenció la participación de las instituciones canarias en la modificación del régimen económico y fiscal (en adelante, REF, disp. ad. 3 CE) y en el procedimiento de reforma estatutaria (título V, art. 65).

Este nuevo EACan, LO 1/18, resulta a su vez de un proceso de elaboración y tramitación singularmente complejo. Su debate se ha extendido durante más de diez años, con altibajos y vicisitudes debidos tanto a las turbulencias y variaciones del paisaje político en las instituciones canarias como a las experimentadas en las Cortes Generales, incluidas alternancias en el Gobierno de España. Como ya hemos señalado (García Mahamut, 2018: 206), conviene recapitular la tramitación parlamentaria del ya vigente EACan. Ya en la recta final de la legislatura autonómica 2011-2015, el 24 de marzo de 2015 el Parlamento de Canarias aprobó por mayoría de tres quintos la propuesta de reforma del Estatuto⁷, que se elevó al Congreso de los Diputados en el período final de la X legislatura de las Cortes Generales⁸. Al completarse esta, se adoptó la decisión de dar traslado de la iniciativa autonómica a la Cámara que se constituyera en la

⁵ En los años 1981-1983, se estableció el mapa y cuadro inicial de CC. AA, tras la histórica STC 76/83, de 5 de agosto, sobre la frustrada LOAPA, y su reconversión en la Ley 14/83, del Proceso Autonómico. Sobre la LOAPA, Trujillo Fernández (1982).

⁶ Aunque solo con posterioridad, en la VIII legislatura, se aprobaron las leyes 7/15, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, y 8/15, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

⁷ *BOPC*, n.º 151, de 13 de abril de 2015.

⁸ *BOCG*, Congreso de los Diputados, B-226-1, de 24 de abril de 2015.

legislatura siguiente⁹. En la (fallida) XI legislatura¹⁰, tras admitir a trámite la propuesta de reforma¹¹, se adoptó la misma decisión que en la anterior¹². Por fin, en la XII legislatura, el Congreso de los Diputados avaló en su correspondiente debate de totalidad la propuesta de reforma del Estatuto que fue defendida ante el Pleno por tres representantes del Parlamento de Canarias¹³, por 236 votos a favor, 97 en contra y ocho abstenciones.

No deja de resultar irónico, vistos los antecedentes, que un esfuerzo tan extenuante haya podido completarse en la legislatura que, sin lugar a dudas, arrancó con la aritmética diabólica (por complicada) de las que resultan ser (al menos hasta la fecha) las Cortes más fragmentadas de la historia de la España constitucional, factor que determinó la «repetición de elecciones» (*ex art.99.5 CE*) tras la anterior legislatura. Una aritmética improbable que, como es notorio, ha impuesto dificultades inéditas hasta la fecha tanto a la acción política como a la legislativa en la política española. Y ha dado lugar a episodios insólitos por carentes de precedentes: baste pensar, como botón de muestra, en la primera moción de censura coronada por el éxito el 1 de junio de 2018 con el consiguiente cambio en la presidencia del Gobierno y en la dirección de la política de España.

II. RASGOS DIFERENCIALES DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA. APROXIMACIÓN SUMARIA

En apretada síntesis, los *rasgos* más *distintivos* del *nuevo EACan* pueden enumerarse como sigue:

⁹ *BOCG*, Congreso de los Diputados, D-758, de 20 de noviembre de 2015.

¹⁰ Que trae causa del primer fallido proceso de investidura del presidente del Gobierno fruto del inédito escenario de fuerte fragmentación política que se produjo en el marco de las elecciones a Cortes Generales de 20 de diciembre de 2015. Ello trajo como consecuencia que, por primera vez en nuestra historia democrática, se accionara el art. 99.5 CE, de forma que, transcurrido el plazo de dos meses sin que ningún candidato obtuviera la confianza parlamentaria del Congreso, el rey disolvía las Cámaras y convocaba nuevas elecciones para el 26 de junio de 2016. De hecho, los resultados en estas últimas elecciones no muy alejados de las del 20 de diciembre de 2015, como ya he hemos estudiado (García Mahamut, 2017: 541-573), hacen caer en la cuenta al legislador orgánico de que unas terceras elecciones podían constituir un escenario más que factible, lo que abocó a una reforma de la LOREG al objeto de adaptar el procedimiento electoral a un proceso electoral que se acorta en una semana por repetición de elecciones.

¹¹ *BOCG*, Congreso de los Diputados, B-7-1, de 9 de febrero de 2016.

¹² *BOCG*, Congreso de los Diputados, D-76, de 20 de mayo de 2016.

¹³ *BOCG*, Congreso de los Diputados, B 10-2, de 19 de diciembre de 2016.

- a) Articulado extenso y prolijo, como viene siendo habitual en los Estatutos de «tercera generación»; cabe apuntar, sin embargo, que, precisamente por incorporar enseñanzas deducibles de experiencias anteriores (singularmente la doctrina de la STC 31/2010 sobre el EACat), resulta notable el esfuerzo por adoptar redacciones matizadas con clara intención de ser impecablemente constitucionales. Bebe de la jurisprudencia constitucional acopiada, pero también de los avances producidos en el derecho europeo, especialmente en materia de derechos y deberes autonómicos, y en la compatibilidad del estatuto del ciudadano de Canarias con el español (CE) y europeo (Tratado de Lisboa y Carta de Derechos Fundamentales de la UE, en vigor desde 1 de diciembre de 2009, en adelante TL y CDFUE).
- b) La *dimensión europea* de la CAC rezuma por todo el EACan. A partir de la específica cualificación europea de Canarias, única comunidad autónoma española mentada por su nombre en el art. 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), Europa y la UE respiran por todo el EACan. Queda *estatutarizada* tan singular posición europea de Canarias como *región ultraperiférica* (*ultraperifricidad*, en la jerga consolidada); la *insularidad alejada* se erige así en *hecho diferencial* definitivamente revestido de relevancia constitucional («hecho insular» del 138.2 CE, conjugado con el art. 69 y disp. ad. 3.ª CE relativa al REF) y relevancia europea (349 TFUE): «lejanía, insularidad y ultraperiferia» (art. 3 EACan). Los ejemplos se multiplican en el texto del EACan: así, arts. 165, 166, 177, 181 (compensación de los costes de la «doble insularidad»), 196, 197 y 198, entre otros.
- c) Merece mención el énfasis en el *lenguaje inclusivo*. Son constantes las duplicidades de género («los» y «las»; «ciudadanos y ciudadanas») y las fórmulas abiertas («las personas titulares» en lugar de referir los cargos públicos por el masculino por defecto o por el plural neutro) para eludir vincular a un género determinado cualquier referencia a un cargo público.

En cuanto a sus *contenidos*, el EACan incorpora importantes novedades:

- a) Enfáticas proclamaciones de la *dimensión atlántica* de la CAC. Tanto a lo largo del Preámbulo como, repetidamente, en el articulado, se reproducen las referencias explícitas al «archipiélago atlántico» y a la «vocación atlántica» de su identidad política, así como a su impacto en la «historia, la cultura, el habla y las costumbres de las personas que viven en el archipiélago canario» (art.1 EACan).

- b) Delimitación del especial *espacio marítimo* de Canarias: el art. 4 EACan establece una nueva formulación del ámbito territorial de la CAC. En ella distingue entre «islas» (las siete circunscripciones tradicionales, a las que se añade La Graciosa) e «islotas» (marcando el perímetro entre los puntos salientes del archipiélago canario). Y se delimitan las competencias respectivas (Estado y CAC) sobre ese «espacio» en términos constitucionales, de acuerdo con lo previsto en la Ley 10/77, de 4 de enero, del Mar Territorial, y en la Ley 15/78, de 20 de febrero, de la Zona Económica y Plataforma Continental. Y lo hace conjugando los términos del art. 132 CE con los del derecho del mar establecido en el Convenio de la OIM de Montego Bay de 1982 (Ovejero Puente, 2004: 163 y ss.). El EACan pasa, además, a ser el único que recoge, hasta ahora, en un anexo publicado junto al propio EA en el *BOE*, un mapa gráfico con la delimitación exacta de las líneas perimetrales (en grados, minutos y segundos, tomados de la Carta Náutica española, Cádiz, 1958, actualizada en 1992) de su *especial* ámbito marítimo, bajo la denominación oficial de «Aguas Canarias».
- c) *El hecho diferencial insular* aparece, además, jurídicamente concretado. Así se explicita tanto en la naturaleza *bifronte* de los Cabildos (instituciones de representación y gobierno de la isla, e instituciones también de la CAC, art. 2.3 EACan) como en su impacto en el REF, en la configuración del régimen local insular (art. 65 EACan) y municipal canario (art. 75 EACan), y en el establecimiento de un consejo municipal canario (art. 76 EACan).
- d) La delimitación competencial entre la CAC y el Estado se expande, prolija y precisa, a lo largo de un extenso título V EACan (arts. 95 a 164 EACan). Se relacionan en su texto las competencias exclusivas, compartidas (desarrollo y/o ejecución), de ejecución, y concurrentes, junto con un pormenorizado régimen de modalidades de participación en competencias del Estado, y al de las respectivas especialidades como *región insular* y *ultraperiférica* en las competencias compartidas y concurrentes. Llama especialmente la atención algunos artículos por su extensión y detalle: sírvannos los ejemplos de los arts. 106 (régimen jurídico de las Administraciones canarias), 124 (industria, artesanía...), 133 (educación), 134 (universidades), 139 (empleo y relaciones laborales), 141 (salud, sanidad y farmacia) o 153 (medio ambiente).

En el plano *institucional*, el EACan introduce algunas opciones políticas ya afirmadas en el contexto del derecho autonómico comparado de los estatutos de tercera generación. Merecen mención expresa:

- a) Recepción estatutaria de la potestad del Gobierno para adoptar decretos legislativos (art. 45 EACan), así como decretos leyes provistos con fuerza de ley, estos últimos en «casos de extraordinaria y urgente necesidad», excluyendo de su ámbito la regulación de los derechos y deberes establecidos en el EACan, las reservas formales de ley —como es la Ley de Presupuestos— y las leyes requeridas de mayorías especiales, art. 46 EACan (como la «ley electoral» a la que se refiere el art. 39 EACan). Al tiempo, se incorpora también la posibilidad de la disolución anticipada del Parlamento de Canarias (que podrá ser decidida por la presidencia del Gobierno «bajo su exclusiva responsabilidad», art. 56 EACan), y la de la convocatoria de una «consulta popular» autonómica con autorización del Estado (art. 40 EACan). Y se introduce, además, por primera vez para la CAC, la previsión de una específica convocatoria de referéndum de ratificación de futuras reformas estatutarias (art. 201 EACan).
- b) Junto con la regla general (*ex* art. 152.1 CE) que exige escaño autonómico en el Parlamento de Canarias a toda persona candidata a presidir el Gobierno por investidura o censura (art. 48 EA Can) —a diferencia del art. 99 CE, que no introduce este requisito en relación con las Cortes Generales—, el nuevo EACan persiste en revalidar esa misma exigencia sobre la persona a ocupar la vicepresidencia (art. 49.5 EACan). Uno y otro habrán de ser miembros del Parlamento canario. Conviene recordar que el EACan es el único estatuto que preceptúa la necesidad de que esta última figura, con la singularidad de que no pueda residir en la misma *cocapital* en que resida la presidencia, sino, alternativamente, y por períodos legislativos sucesivos, en la otra *cocapital*, distinta de la primera, sea en Las Palmas de Gran Canaria, sea en Santa Cruz de Tenerife (art. 5.2 EACan), que integran la capital compartida de la CAC (art. 5.2 EACan). Por su parte, el Parlamento de Canarias fija su sede en Santa Cruz de Tenerife, mientras que el Tribunal Superior de Justicia (art. 78.5 EACan) y la Delegación del Gobierno (*ex* art. 154 CE, disp. ad. 5 EACan) fijan las suyas en Las Palmas de Gran Canaria.
- c) Por su parte, entre los nuevos «órganos de relevancia estatutaria», además de los anteriormente establecidos por vía legislativa (aunque no en sede estatutaria) —Diputado del Común, art. 57 EACan, Consejo Consultivo, art. 58, y Audiencia de Cuentas de Canarias, art. 59—,

el nuevo EACan (art. 60 EACan) preceptúa un *Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en clara recepción del derecho al *buen gobierno y la buena administración* de los ciudadanos europeos consagrado en los arts. 41 y 42 CDFUE.

Pero, además de lo apuntado sumariamente hasta aquí, el EACan introduce también novedades de calado en el paisaje hasta ahora conocido del derecho autonómico comparado:

- a) Canarias es la primera comunidad autónoma (y, por ahora, la única)¹⁴ que suprime por completo los aforamientos estatutarios: ni el/la presidente/a ni los miembros del Parlamento ni del Gobierno de Canarias —tampoco, pues, ni el/la presidente/a ni el/la vicepresidente/a— contarán a partir de su entrada en vigor con ninguna regla especial de competencia judicial para investigarles o procesarles (arts. 40, 49 y 50 EACan); lo que no quiere decir —contrariamente a lo que a menudo se escucha y escribe— que haya desaparecido la competencia del TSJ de Canarias para el procesamiento y enjuiciamiento de personas aforadas (jueces y magistrados, fiscales, miembros de fuerzas y cuerpo de seguridad del Estado, cuya regla no deriva del EACan sino de normas de atribución específicas). Con la consecuencia, por cierto, de la devolución *ope legis*, desde su entrada en vigor (6 de noviembre 2018), de cualesquiera actuaciones de investigación penal sobre personas aforadas al juzgado de instrucción que resultare competente por razón del territorio y la materia. Importante efecto práctico, sin embargo, cuyo alcance excede el objeto acotado de este primer comentario.
- b) Complementariamente, tal como veremos *infra*, el nuevo EACan acomete —y resuelve, con una decisión novedosa— la que venía siendo la mayor y más persistente *diferencialidad* canaria en el marco del derecho autonómico comparado: el *sistema electoral autonómico canario*. Un sistema caracterizado habitualmente en doctrina como el

¹⁴ No obstante, actualmente están en fase de tramitación parlamentaria, por un lado, la propuesta de reforma de la LO 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los diputados y diputadas del Parlamento y del presidente y consejeros del Gobierno y que afecta al art. 11.1 del vigente Estatuto (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 191-1, de 22-12-2017); por otro lado, la propuesta de reforma del Estatuto de Murcia, que, en la misma línea, propone suprimir el segundo apartado del art. 25.2 del vigente estatuto (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 125-1, de 19-05-2017).

más singular de toda la España autonómica (por su acentuado contraste con el principio constitucional del «voto igual», arts. 23.2 y 69.1 CE), y cuya tensión con el principio de proporcionalidad (art. 152.1 CE, que incluye una «representación de las diversas zonas del territorio») resalta incluso en el contexto electoral de la UE¹⁵. Por lo demás, es aquí, en la cuestión electoral, donde habían encallado hasta ahora todas las anteriores tentativas de reforma del EACan.

- c) A la luz de la importancia ciertamente capital de esta *vexata quaestio* en el derecho y en la *forma de gobierno* de la CAC, en el capítulo V explicaremos en detalle la novación que el EACan imprime al denominado «problema electoral canario¹⁶».

III. LA ESTRUCTURA DEL NUEVO EACAN DE 2018: CAMBIOS FRENTE AL ANTERIOR

En cuanto a su estructura, como se ha adelantado, el texto del nuevo EACan pasa de los 65 del anteriormente vigente a 202 artículos, y de cinco títulos a siete. Conviene anotar, por cierto, que en sus anteriores versiones el EACan dedicaba un título específico a la «Reforma del Estatuto» (título V del antiguo EACan, arts. 64 y 65). En cambio, en el que entra en vigor por LO 1/18 desaparece este título propio, quedando por tanto la reforma (arts. 200 a 202) subsumida ahora en el título VII («Relaciones institucionales y acción exterior de Canarias»). Lo que no dejó de resultar una innecesaria anomalía y un censurable error de técnica legislativa, posteriormente corregido en «corrección de errores» (BOE, 29 de enero de 2019)

- El *preámbulo* del EACan discursa con extensión sobre la conformación histórica de las peculiaridades del régimen administrativo y fiscal de Canarias hasta su desembocadura a fines del siglo xx en el Estado autonómico y en el derecho europeo como *región ultraperiférica* (art. 349 TFUE). Enumera hasta seis objetivos de la autonomía canaria: a) avance del autogobierno en el marco constitucional; b) definición del

¹⁵ López Aguilar (1997: 95 y ss.; 1999a: 255; 2017: 153-162), García Mahamut (2018: 203-206), Fernández Esquer y Montero Gibert (2016: 55-60). Véanse también, en relación con estos y otros aspectos del sistema electoral canario, Cuesta López (2016: 109-130), Hernández Bravo de Laguna (2016: 131-152) y Rios Rull (2004: 241-249).

¹⁶ Para una primera aproximación, Trujillo Fernández (1981: 9-56) y Hernández Bravo de Laguna (1998: 119-190).

ámbito espacial de Canarias; c) modulación de políticas públicas y competencias; d) nuevo REF; e) cohesión y colaboración internacional; e) integración y «lucha contra las desigualdades» («tan características», dice literalmente, «en la historia de Canarias»).

- El *título preliminar* condensa las bases institucionales de la singular acepción del autogobierno de la CAC y de su constitución como «nacionalidad» y como «archipiélago atlántico». La incorporación de la CAC a la denominada «tercera generación» se concreta aquí tanto en esta peculiar y distintiva caracterización bajo el rubro de *archipiélago atlántico* y acceso al «autogobierno como nacionalidad» como en su compromiso con su «patrimonio natural y biodiversidad», con el «desarrollo sostenible» y con las peculiaridades del «habla, cultura y personalidad» canarios. Así: «El autogobierno canario se funda en la Constitución, en su excepcionalidad geográfica, en la vocación atlántica de su economía y sociedad, identidad propia, historia, cultura, habla y costumbres de las personas que habitan en el Archipiélago» (art. 1.2 EACan, *in fine*).
- En cuanto a los *Poderes* de la CAC, el nuevo EACan perfila como instituciones centrales del gobierno de la CAC el Parlamento de Canarias, la presidencia del Gobierno y el Gobierno de Canarias (art. 2 EACan). Pero también, junto con estas, los Cabildos insulares, instituciones de «gobierno» de cada isla y de la CAC, directamente electivas y por tanto revestidas de legitimación directa en el sufragio universal de su ámbito territorial. La regulación de estas instituciones adquiere perfiles más nítidos que en los textos anteriores, aprendiendo de las experiencias de casi cuatro décadas cumplidas de autogobierno. En concreto, la iniciativa legislativa ante el Parlamento de Canarias queda reconfigurada en el art. 44 EACan, facultando para ella al Gobierno, a los/as diputados/as individualmente (en los términos que determine el Reglamento del Parlamento), así como a los Cabildos y a los municipios (con remisión al Reglamento) y a la iniciativa legislativa popular (según determine una ley del Parlamento canario). El EACan define a las islas como «elementos esenciales» de la CAC (art. 2.3), por lo que los Cabildos son, simultáneamente, instituciones de la comunidad autónoma al tiempo que «órganos de gobierno, administración y representación» de cada una de las islas reconocidas como tales. Ha de apuntarse de inmediato que, a diferencia de los anteriores textos del EACan, a las tradicionales siete islas que cuentan con Cabildo propio y circunscripción insular para el Parlamento de Canarias (arts. 39 y disp. trans. 1.^a EACan), el nuevo EACan añade a La Graciosa como la nueva octava «isla» (aunque esta aparezca

desprovista de Cabildo y circunscripción electoral, adscrita administrativamente al municipio de Teguiise, en Lanzarote), mientras que Lobos, Alegranza, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste (antes consideradas «islas» en el anterior EACan, aun cuando despobladas) pasan a ser «islotes» en el nuevo EACan (art. 4). Un artículo específico consagra estatutariamente las respectivas capitales de cada una de las islas dotadas de Cabildo insular (art. 66 EACan).

- *Cláusula de ultraperiferia*. Todo el nuevo EACan aparece impregnado de las características de la especial «lejanía, fragmentación territorial, insularidad y ultraperiferia» (art. 3 EACan) que fundamentan el *estatus* especial de Canarias en el derecho europeo primario y derivado (reforzado desde la sentencia *Mayotte* del TJUE, de 15 diciembre 2015). Lo determinante aquí es que de ello resulta un mandato estructural de adaptación de las políticas estatales y europeas (arts. 165, 166.2, 196 y 197 EACan).
- *Ámbito espacial y Aguas Canarias* en la CAC. En efecto, el EACan delimita novedosamente todo el ámbito espacial de la CAC: tal como se ha advertido, el art.4 EACan marca diferencia con el anteriormente vigente y con los demás EE. AA. en lo que respecta al *especial ámbito marítimo*. Frente a la referencia del antiguo art. 2 (que aludía a todas las islas menores y despobladas como «islas» en equidad con La Graciosa, que sí que cuenta con una población permanente además de la flotante), el nuevo EACan (art. 4) cualifica como «isla» a La Graciosa, refiriéndose a las demás como «islotes» (todas las componentes del llamado «Archipiélago Chinijo» adscritas a Lanzarote, y la de Lobos, adscrita a Fuerteventura). Pero además, en el mismo art. 4 EACan, las aguas perimetrales (a partir de las respectivas puntas salientes y exteriores con líneas de base recta) pasan a ser «Aguas Canarias» y «especial ámbito marítimo» de la CAC. Ciertamente, se trata de aguas bajo jurisdicción española (art. 132 CE), pero en las que las competencias quedan también delineadas en función de su distribución en el «bloque de constitucionalidad» (art. 28 LOTC y jurisprudencia constitucional al respecto), teniendo en cuenta las «singularidades archipelágicas» desde el respeto al ordenamiento español y al derecho internacional del mar.
- *Cocapitalidad y residencias alternantes*. Se reafirma la fórmula de la *capitalidad compartida* (Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife) (art.5.1), pero determinada (caso único en el derecho autonómico comparado) por el péndulo reglado de residencias separadas y «alternantes» para el/la presidente/a y vicepresidente/a (figura esta

preceptiva, intencionadamente compensatoria de la procedencia insular del presidente/a) (arts. 5.2 y 49.5). Se elimina, sin embargo, la anteriormente vigente limitación del número máximo de once de las consejerías del Gobierno de Canarias. Con todo, estos elementos delinean de consuno un rasgo diferencial y singular canario en el derecho autonómico.

- *Condición de canarios*. La «condición política de canarios» pasa a construirse en círculos de identidad y ciudadanía compatibles entre sí: canaria, española, europea, cada uno revestido de su propio estatuto de derechos y deberes de acuerdo con su propia norma jurídica de referencia. Lo que constituye, a nuestro juicio, un indudable acierto técnico y político (art. 9 EACan).
- *Símbolos de la CAC*. Se modifica la anterior redacción del antiguo art. 6 EACan. de modo que se elimina la expresión «encollarados» de la descripción de los «canes rampantes» a ambos lados del escudo oficial de Canarias, de modo que el nuevo art. 7 preceptúa que habrá dos canes, pero esta vez sin collar, con el designio expreso de liberarlos de cualquier simbología de sumisión o servidumbre.
- *Las comunidades canarias en el exterior*. A partir de la entrada en vigor del nuevo EACan, reciben el reconocimiento debido a su «identidad de origen», con el «derecho a compartir y colaborar en la vida social y cultural de las islas».
- *Derechos y deberes*. La «condición política de canarios» incorpora los derechos de la Constitución española, y los del nuevo EACan (arts. 12 a 37, particularmente extensos los de contenido social y los «principios rectores»), junto con los del derecho de la UE y los instrumentos internacionales de derechos humanos (*expressis verbis*, la DUDH de 10 de diciembre de 1948, que cumple ahora setenta años). Se configura así un *estatuto de ciudadanía canaria* en torno a círculos concéntricos compatibles entre sí, con un extenso título I «De los derechos, deberes y principios rectores», arts. 9 a 37 EACan, este último el más complejo, con treinta apartados. Especialmente prolija resulta la redacción de los arts. 19 (derechos en el ámbito de la salud) y 21 (derecho a la educación) EACan.
- *Cláusula interpretativa en materia de derechos*. Un artículo específico sobre la «aplicación e interpretación» de las nuevas normas estatutarias referidas a «derechos, deberes y principios rectores» (art. 10 EACan) reproduce, en apretada síntesis, las reglas establecidas en los arts. 51 a 54 de la CDFUE: ni podrán «limitar» ni reducir los

derechos reconocidos en otras normas ni supondrán alteración del régimen competencial de la CAC ante el Estado (López Aguilar, 2017).

- *Igualdad y cooperación.* En la cláusula estatutaria de «igualdad y cooperación» (art. 11 EACan), se actualiza el catálogo de discriminaciones prohibidas por particularmente odiosas, incluyendo la prohibición de discriminación por «etnicidad», «edad», «discapacidad», «género», «orientación o identidad sexual», «enfermedad» o «lengua».
- *Extenso título I.* El título de «Derechos, deberes y principios rectores» (arts. 9 a 37) incorpora un catálogo cuyo examen exhaustivo excede el carácter urgente de este primer trabajo, pero cuyos mandatos a los poderes públicos conforman la que, seguramente, es una versión muy acabada de los capítulos de «derechos estatutarios» en los EE. AA. *de tercera generación.* Así, se consagran expresamente los derechos de «las personas jóvenes», las «mayores», las que se encuentran en «situación de discapacidad y dependencia», el derecho «a la orientación sexual», a las «instrucciones previas» (sobre cuidados paliativos y sobre la disposición de los propios órganos), a una «renta de ciudadanía» (en los términos que establezcan las leyes), al «acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación», a la «protección de los datos personales» (en términos análogos al art. 8 CDFUE), «de participación», a una «buena administración» (*ex* art. 41 CDFUE), a «la memoria histórica» (art. 34 EACan) e incluso un artículo específico de «derechos de los animales» a «no ser utilizados en actividades que conlleven maltrato o crueldad» (art. 35). Culmina el capítulo I del título I el art. 36, que establece las «garantías de los derechos» (interpretación más favorable, recursos jurisdiccionales y Diputación del Común).
- *Cláusula derogatoria.* Quizá todavía un rasgo más de *diferencialidad* canaria merece atención aquí, no solo en comparación con el estatuto anterior, sino en su comparación con la Comunidad Valenciana, que nació en paralelo a la CAC. Y ello es así puesto que ambas CC. AA., en su primera base estatutaria (1982), contemplaron un ensanche de su ámbito competencial hasta rozar el alcanzado por las de la disp. trans. 2.^a CE (Cataluña, País Vasco y Galicia) y por Andalucía, única comunidad autónoma que, efectivamente, se enfrentó a las duras exigencias y rigores procedimentales que fueron en su día establecidos en el art. 151.1 CE. En efecto, la disposición derogatoria del nuevo EACan deroga, por su entrada en vigor, tanto la LO 10/82, 10 de agosto, como la LO 4/96, de 30 de diciembre (anteriores versiones del

EACan). Pero, diversamente, *no* deroga expresamente, sin embargo, la LOTRACA (LO 11/82, de 10 de agosto). Marca aquí una diferencia con el EAVal de 2007, que sí partió del supuesto de la expresa derogación de la LOTRAVA (LO 11/82, de 10 de agosto, derogada en su momento por la LO 12/94, de 24 de marzo) con la que nació la que en su día fue la primera versión del EAVal (LO 5/82, de 1 de julio), haciéndolo en paralelo (y casi simultaneidad) con el EACan, que nació con la LOTRACA (Carrasco Canals, 1989: 361-380). ¿Puede entenderse esta ausencia de derogación expresa como un mero olvido del legislador? ¿Es, acaso, producto de alguna inercial resistencia a derogar expresamente un título competencial, incluso cuando este trate de «competencias transferidas» mediante una LO (art. 150.2 CE), indiferentemente a lo obsoleto, superfluo o subsumido (carente, pues, ya de objeto competencial o material) que el título haya pasado a ser una vez entrado en vigor el nuevo EACan? Porque lo que sí está claro —derogación expresa o no mediante— es que la LOTRACA ha perdido ya del todo y definitivamente su residual razón de ser desde la entrada en vigor de nuevo EACan por LO 1/18.

— *Reforma del EACan*. En cuanto a la regulación del procedimiento de la reforma del EACan, el nuevo régimen queda ahora configurado en los arts. 200 a 202. Junto con el mandato contenido en el art. 202, que establece el requerimiento de audiencia previa a los Cabildos insulares cuando la reforma estatutaria «tuviera por objeto una alteración en la organización de los poderes de CAC que afectara directamente a las islas», el EACan prevé dos nuevas modalidades de reforma:

- a) *Procedimiento agravado (general)*, cuya iniciativa corresponde al Gobierno o, al menos, a la 1/5 parte de los diputados del Parlamento de Canarias. La propuesta de reforma requiere, en todo caso, su aprobación del Parlamento de Canarias por mayoría de 3/5 de sus miembros, su aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica y ser sometida a referéndum de los electores. A diferencia del anterior EACan, también prevé que si la propuesta no fuera aprobada por el Parlamento de Canarias o por las Cortes Generales o no fuera confirmada mediante referéndum, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año (art. 200.3b EACan).
- b) *Procedimiento simplificado (abreviado)*, para cuando aquella afecte exclusivamente al capítulo II del título I del Estatuto, esto es, «Derechos y deberes». En este supuesto, tal y como preceptúa el

art. 20, la aprobación de la propuesta corresponde exclusivamente al Parlamento de Canarias por mayoría de 3/5 y tras su aprobación se somete a consulta de las Cortes Generales. Si en el plazo de treinta días, tras el sometimiento a consulta, las Cortes Generales no se declarasen afectadas, se ratificará la reforma mediante ley orgánica. En el supuesto contrario «[...] esta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo anterior, dándose por cumplidos los trámites del apartado a) del número 1 del mencionado artículo» (art. 201d EACan).

Debemos llamar la atención sobre la remisión que se realiza al artículo anterior —art. 200— y *dar por cumplidos los trámites del apartado a) del número 1 del mencionado artículo*. El número 1 del art. 200 no contiene apartado alguno. Hecha esta observación, cabe reiterar aquí el toque de atención que merece lo que, sin duda, resultó un defecto técnico: habiendo eliminado el antiguo título V, «Reforma al EACan»; inexcusablemente, no se introdujo en el nuevo EACan el que debería haber sido un título VIII específico: arts. 200 a 202 de «Reforma del EACan».¹⁷

IV. RÉGIMEN COMPETENCIAL: SÍNTESIS DE NOVEDADES EN EL EACAN DE 2018

Como se ha anticipado, el orden competencial de la CAC queda ahora regulado con un nivel de concreción y extensión sin precedente, muy superior, desde luego, al anteriormente vigente. Puede afirmarse, por tanto, que el autogobierno canario experimenta un enérgico avance en cantidad e intensidad (sin que pueda prejuizarse su mejora en calidad).

Las innovaciones competenciales despuntan a todo lo largo del texto del nuevo EACan. Las expresamente recogidas en el título V —«De las competencias» (arts. 94 a 164 EACan)— abarcan materias tan variadas como la incorporación de la penitenciaria (competencia ejecutiva, art. 151), la protección civil y el salvamento marítimo (art. 149), la seguridad privada (art. 150), las políticas de género (art. 145), la integración y la lucha contra la exclusión social (art. 142) y la gestión de la inmigración (art. 144).

¹⁷ Con posterioridad a la publicación del EACan en el BOE (6 de noviembre de 2018), fue publicada en el BOE de 29 de enero de 2019 (tras expresarse en prensa críticas doctrinales por los autores de este estudio) una «corrección de errores»: «[...] antes del art. 200 se debe insertar el siguiente texto: “Título VIII: De la reforma del Estatuto”».

Destaca asimismo el detalle en la articulación de las competencias en materia de justicia y Administración de Justicia (título IV, cap. III, arts. 85 a 93 EACan). Se regulan las figuras del fiscal superior de Canarias (art. 81), del Consejo de Justicia (arts. 82 a 84), y la competencia en materia de notarías y registros (art. 111) y entidades religiosas (art. 112). Es notable el esfuerzo por cuadrar estos objetos en el «marco» y en los «términos» que autorice en cada caso la legislación del Estado¹⁸. Se aprecia aquí pues la voluntad política estatuyente de asegurar que todo avance competencial en la materia de justicia quede correcta y explícitamente delimitado por la legislación del Estado (en especial, por la LOPJ), por lo dispuesto por la CE y conforme a la jurisprudencia constitucional que, a partir de la STC 31/2010 (sobre el EACat de 2006), ha venido asentando su doctrina interpretativa sobre los EE. AA. de *tercera generación*.

Particular protagonismo adquiere el derecho público económico de la CAC (título VI EACan, «Economía y Hacienda», arts. 165 a 190). Por un lado, este se expande sobre un amplio abanico de nuevas competencias que incluye materias sujetas al derecho europeo, como son la ordenación del crédito, banca y seguros (arts. 116 y 117), el mercado de valores y centros de contratación (art. 119), la competencia y el consumo (arts. 120 y 121) y el comercio exterior (art. 127). Por otro, delinea y condiciona competencias del Estado (desde minas y energía, art. 163, hasta los transportes e infraestructuras del transporte, pasando por puertos y aeropuertos, arts. 160 y 161 EACan).

Pero sobre todo sienta las bases de un nuevo (y actualizado) *régimen económico y fiscal canario* (REF constitucionalizado *ex disp.* Ad. 3 CE) (arts. 165 a 190 EACan). Un aspecto no menor de esta actualización general estriba en la tramitación y aprobación parlamentaria —en paralelo al nuevo EACan— de una nueva *Ley Económica del REF* (Ley 8/18, de 5 de noviembre), por la que se deroga la anteriormente vigente Ley 19/94, de 20 de julio. Ello sin duda merece un comentario pormenorizado que sin embargo escapa al alcance de estas páginas. Baste comentar aquí, a modo de apretada reseña, que el art. 165. EACan preceptúa que «en el marco del derecho constitucional a la propiedad privada, la riqueza de Canarias está subordinada al interés general»; y añade de inmediato que «las administraciones públicas canarias [...] instarán al Estado y a la Unión Europea a adoptar las medidas económicas y sociales necesarias para compensar su carácter ultraperiférico y el hecho insular, y favorecerán el equilibrio y la solidaridad entre las islas». Acto seguido, el art. 166 EACan consagra los *principios básicos* del nuevo REF actualizado, al mismo tiempo que refunde la libertad comercial de importación y exportación, la exención de monopolios, el diferencial fiscal en la

¹⁸ Sobre la Administración de Justicia en el Estado autonómico, véase López Aguilar (1994).

imposición indirecta (autorizado por la UE en su condición de RUP), así como las facultades normativas y ejecutivas de la CAC sobre su REF. Así, el art. 167 EACan *estatutiza* el procedimiento previsto para su modificación, reforzando su garantía y sus elementos *pactistas*. De esta forma, preceptúa el art. 167.1, el régimen económico fiscal de Canarias solo podrá ser modificado, de acuerdo con lo establecido en la disp. ad. 3 CE, «previo informe del Parlamento de Canarias, que para ser favorable deberá ser aprobado por las 2/3 partes de sus miembros». En caso de que dicho informe del Parlamento de Canarias fuera desfavorable, y como tal fuese votado por 2/3 de sus miembros, se procederá conforme al procedimiento previsto en el apdo. 2 del mismo art. 167 EACan.

Abundando en las especialidades económico-fiscales sobre las que se edifica este hecho diferencial *estatutarizado* (art. 166.1), el art. 177 ordena:

1. Con el fin de garantizar la realización efectiva de los principios consagrados en los artículos 31 y 138 de la Constitución en relación con la lejanía, la insularidad y la condición ultraperiférica prevista en el artículo 3 del presente Estatuto, el Estado otorgará a la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Canarias, con cargo a sus Presupuestos Generales, las adecuadas asignaciones complementarias en los términos en los que estas se establezcan en la ley dictada en virtud del artículo 157.3 de la Constitución, de manera que, en su caso, compensen los sobrecostos derivados de la condición ultraperiférica y el déficit en la prestación de los servicios públicos básicos que pueda producirse por el factor poblacional, por razones derivadas de las características diferenciadas de la economía canaria y de la fragmentación territorial.
2. La Comunidad Autónoma de Canarias participará en la determinación anual de la cuantía total del Fondo de Compensación Interterritorial, a la que se refiere el apartado 2 del artículo 158 de la Constitución.

Finalmente, merece también aquí una somera referencia al reconocimiento estatutario de la singularidad canaria que afecta asimismo al régimen de la «acción exterior» de la CAC. Así, el art. 195 EACan establece: «El Gobierno de Canarias, dentro del ámbito de sus competencias [...] impulsará aquellas iniciativas destinadas a facilitar la cooperación en aquellos países o territorios donde existan comunidades de canarios o de descendientes de estos, así como con los países vecinos y con las otras regiones ultraperiféricas en el marco de los programas de cooperación territorial europeos». El art. 196 EACan prevé también «la participación de la CAC en las instituciones de la UE, así como en los diferentes organismos internacionales [...], especialmente cuando se afecte su condición de región ultraperiférica o se traten materias como cooperación transnacional y transfronteriza, políticas económico-fiscales, políticas de innovación, sociedad de la información, investigación y desarrollo tecnológico, cuando afecten

singularmente los intereses del archipiélago canario». Vemos de esta manera que este vector sustancia una novación intensiva del autogobierno canario respecto del estadio anterior: la profundidad y extensión de las específicas fórmulas de participación de la CAC en la «acción exterior» (europea e internacional) del Estado (título VII, arts. 191 a 199 EACan). Procede subrayar, por tanto, también en estos extremos, este mensaje de calado que recorre el nuevo EACan: la multiplicación de las referencias estatutarias a la calidad de la CAC como «región ultraperiférica» en la UE (*ex art.* 349 TFUE), que la autoriza a excepcionar, modular o especializar el diseño y ejecución de multitud de normativas y políticas no solamente europeas sino también estatales (arts. 197 y 198 EACan).

V. EL SISTEMA ELECTORAL COMO HECHO DIFERENCIAL

Vayamos finalmente al punto en que, seguramente, estriba la innovación en el nuevo EACan, llamada a irradiar mayor impacto tanto sobre el autogobierno como sobre el conjunto del proceso político regional: la cuestión electoral.

Así, efectivamente, ya en anteriores estudios nos hemos ocupado en explicar la singularidad del (así denominado) «sistema electoral canario» (López Aguilar, 1999b: 1791 y ss.; 1997: 95 y ss.). Y es cierto que, para ello, sigue haciéndose preciso anteponer una cautela: la noción de *sistema* alude, en rigor, a un *todo* cuyas variables interactúan y se condicionan entre sí. De modo que la comprensión de un *sistema electoral* incluye determinar, es claro, el número de escaños a distribuir en el órgano de representación; pero también el número y tamaño de las circunscripciones (y la proporción de estas en el número de escaños); la barrera electoral (un porcentaje mínimo de votos para acceder al reparto); la formulación y presentación de las candidaturas; su ordenación o no en listas (y el carácter de las mismas: abiertas, o cerradas y, en su caso, bloqueadas), y, cómo no, la fórmula matemática por la que se transforma el número total de los votos de cada candidatura en el reparto de escaños en cada circunscripción (sea en una sola operación, como con la «regla D'Hondt», o sea en varias sucesivas, como sucede en otras fórmulas del derecho comparado).

Partiendo de tal premisa, hemos caracterizado el *sistema electoral canario* como el de mayor tensión con el principio de igualdad —esto es, desigualitario y antiproporcional en relación con los escaños por los sufragios obtenidos— de toda la España autonómica¹⁹. Ese «sistema electoral» (en rigor, solo

¹⁹ En perspectiva comparada, véanse, entre otros, Sánchez Navarro (1998) y Oliver Araujo (2011).

se alude a una parte, determinante, del mismo), que es el que ha estado operativo hasta la entrada en vigor del nuevo EACan, resultaba establecido, en sus trazos esenciales, en la anteriormente vigente disp. trans. 1.^a EACan (LO 10/82, modificada por LO 4/96). En ella, por la que en su día describimos (López Aguilar, 1997a) como «insoportable permanencia de una Disposición Transitoria» (ha estado en vigor treinta y seis años), se consagró la (así llamada) «regla de triple paridad»: a) primera, entre las dos provincias del archipiélago canario (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife), b) segunda paridad, entre las islas *mayores* (Gran Canaria y Tenerife) y las llamadas *menores* (Fuerteventura, Lanzarote, La Palma, La Gomera y El Hierro), y c) tercera, entre las islas capitalinas (Gran Canaria y Tenerife) y las que no lo son, tanto conjuntamente (30 *vs.* 30) como dentro de cada una de las dos provincias (15 *vs.* 15). En la práctica, supuso la conformación (y, en el tiempo, la consolidación) de una notable *desigualdad en el valor del voto* ante la consecución de escaño. Por la conjugación (acumulativa en el curso de los años) del número relativo de escaños de cada circunscripción insular, esa «triple paridad» ha supuesto también la sobreponderación (mediante el premio de escaños) de las formaciones políticas y de las candidaturas de radicación preferente o estrictamente *insularista* (indiferentemente a sus sesgos clientelares). Lo que redundaba en detrimento de toda tentativa o esfuerzo de articulación de una oferta de gobernanza regional con vocación *pancanaria*.

Desigualitario e injusto no son significantes sinónimos, pero en la crítica política y doctrinal que han merecido los efectos de este sistema electoral vigente durante treinta y seis años ambos rasgos parecen conexos, retroalimentándose. Tal como han corroborado politología y encuestas (Álvarez Gil, 2015), la insatisfacción y protesta ante sus rendimientos es parte de la explicación a los elevados niveles de desafección política (y cuestionamiento del crédito de las instituciones) que han caracterizado la percepción social del autogobierno canario entre la ciudadanía. Razonablemente, su debate en la opinión pública ha abundado en sus efectos distorsionadores del pluralismo político (y, consiguientemente, de la legitimación) en el reparto de escaños del Parlamento de Canarias²⁰. Si a la «triple paridad» se suman las elevadas

²⁰ De hecho, la asociación Demócratas para el Cambio constituiría un foro cívico de amplio espectro social y un continuado activismo que, desde 2007, ha venido denunciando esta situación y ha tratado incisivamente de impulsar, especialmente en los últimos años, los cambios a través de las distintas fuerzas políticas en el Parlamento de Canarias. Para conocer su devenir, véase Mújica Moreno (2016: 203-272). Así, en efecto, como muestra de su compromiso e iniciativa, tras la aprobación del nuevo EACan de 2018, y ante las dudas manifestadas por algunos partidos políticos sobre la

barreras de acceso —insular, 30 %, o regional, 6 %, en la redacción que la LO 4/96 imprimió a la disp. trans. 1.^a EACan—, se amplían aún más, si cabe, los elementos disruptivos vigentes en esa ordenación electoral peculiar (carente de parangón en el derecho electoral autonómico comparado) y, sin embargo, escasamente conocida.

Merece en especial repescarse el dato de la *desigualdad en el valor del voto* (o la «valencia» del voto, de la que habló en su día el profesor Trujillo, 1981: 9), debida a la disparidad de la distribución poblacional entre las distintas islas y a la atribución invariable de un número fijo de escaños a cada una de las islas, indiferentemente de su población respectiva y de las variaciones demográficas de esta en el transcurso del tiempo (Fernández Esquer, 2016: 331, 339-341). El resultado, como hemos explicado en anteriores trabajos, resulta tan elocuente como criticable: el 83 % de la ciudadanía canaria (la residente en las islas capitalinas de Gran Canaria y Tenerife) elige al 50 % del Parlamento canario (30 escaños de un total de 60), mientras que el 17 % (residente en las no capitalinas antes llamadas «menores» o «periféricas») elige al otro 50 % (los otros 30). No existe otra referencia en derecho electoral autonómico comparado (ni por supuesto en las Cortes Generales) en que el voto en una circunscripción valga 17 o hasta 20 veces más respecto de su coste en otra. El voto de los ciudadanos de la isla menos poblada, El Hierro (3 escaños, 10 685 habitantes) vale 17,2 veces más que el de los electores de la isla con mayor número de habitantes, Tenerife (15 escaños, 706 220 electores)²¹ (García Mahamut, 2018: 204; Fernández Esquer, 2016: 59).

En apretada síntesis, aquella «triple paridad» quedó estatutarizada (Álvarez Gil, 2015) en 1982, cuando Canarias contaba con menos de 1 500 000 habitantes. El EACan de 1982 decidió (disp. trans. 1.^a) que, en tanto una «ley electoral aprobada por 2/3 del Parlamento Canario no dispusiese otra cosa», entre «un mínimo de 50 y un máximo de 70» (antiguo art. 8 del EACan de 1982, y antiguo art. 9 del EACan 1996), el Parlamento canario contase con sesenta escaños. Y que las circunscripciones lo fueran las siete islas con personalidad jurídica y con Cabildo propio, de acuerdo con un reparto *insularizado* y fijo, inmodificable a pesar de cualesquiera ulteriores alteraciones censales. Habiendo sido Canarias una de las regiones con mayor y más pujante

viabilidad de puesta en práctica del sistema electoral que debe aplicarse por mandato expreso de la disp. trans. 1.^a en las elecciones autonómicas de 26 de mayo, Demócratas para el Cambio suscribe la elaboración de un «Informe sobre la articulación jurídica y puesta en marcha del sistema electoral contenido en la reforma del Estatuto de Canarias» (Pérez Sánchez y Fernández Esquer, 2018).

²¹ Datos de la Junta Electoral de Canarias en las elecciones autonómicas de 2015.

dinamismo demográfico durante estas casi cuatro décadas, la población ha crecido hasta los 2 250 000 habitantes, pero sobre todo ha variado su distribución insular, habiéndose producido la práctica duplicación de la que había en Lanzarote y la triplicación de la que había en Fuerteventura desde entonces hasta hoy. De espaldas a tales cambios, aquel número de escaños quedó así fijado —e invariable— en la disp. trans. 1.^a EACan por la «triple paridad» que había sido columbrada en el (así denominado) «Pacto de las Cañadas» (por el parador junto al Teide en que se negoció): igual número de escaños por cada una de las provincias; igual número de escaños entre las islas «mayores» y las «menores» de cada provincia, e igual número de escaños entre la isla «mayor» y «menores» en cada provincia. De modo que: 15 para Tenerife, 15 para Gran Canaria, 8 para La Palma, 8 para Lanzarote, 7 para Fuerteventura, 4 para La Gomera y 3 para El Hierro. Y esa ha sido la distribución de escaños, así *insularizada*, desde 1982 hasta la entrada en vigor del nuevo EACan (LO 1/18).

Es claro que, al quedar fijado en la letra del EACan el número de escaños por isla, se estaba cerrando el paso a constatación o reconocimiento de su eventual variación en función de población. Una primera *injusticia* —objeto pues de debate e impugnación recurrente— deriva de la desigual *valencia o valor* del voto de los/as canarios/as según la concreta isla en que residieran²². Pero una segunda *injusticia* acabaría derivando de la asignación de un mayor número de escaños a islas menos pobladas frente a otras más pobladas, pero dotadas no obstante de menor número de escaños (como es el caso del contraste evolutivo entre La Palma, 82 345 habitantes y 8 escaños, y Fuerteventura, 107 367 habitantes y 7 escaños)²³. De ahí que un remarcable impacto de este «sistema» pueda epitomizarse en un *síndrome político de insularismo*, determinante de la *forma de gobierno* de la CAC. Sus consecuencias políticas han sido reales, y efectivas, en su intensidad y frecuencia: así, un vicepresidente en ejercicio firmó y ejecutó en su día una moción de censura contra su presidente (1993), en un episodio tenso al que luego subsiguieron complejas causas penales. Aquella censura abrió paso a un largo ciclo de hegemonía *insularista* bajo una conglomeración de organizaciones (y siglas) que transformó las llamadas «Agrupaciones Insularistas Canarias» (AIC) en una «consociación protofederativa» de la que surgió la Coalición Canaria (CC), que ha presidido los Gobiernos autonómicos durante casi

²² La población en Canarias se halla, como es conocido, muy desigualmente repartida. Los modelos sociopolíticos de cada una de las islas derivan intensamente de los respectivos modelos económico-productivos, y es un rasgo general la enormidad superlativa de población flotante (cerca de 18 millones de visitantes al año) debido al turismo masivo (especialmente concentrado en determinadas islas).

²³ Datos del INE a 1 de enero de 2015.

treinta años. Para corroborarlo, a juicio de sus muchos críticos, tal sistema electoral dio sustrato a un historial de prácticas clientelares (y casos de corrupción) de difícil reversión. Lo que ha redundado, a su vez, en declinantes cotas de participación, y en un debate prolongado acerca de la calidad de la representación en Canarias: no en vano esta ha sido la única comunidad en la que ha sido posible que la tercera fuerza en votos fuese primera en escaños (CC, en 2015). Es cierto que en la España autonómica ha llegado a ser frecuente que pueda presidir el Gobierno una fuerza política que no haya resultado ser la primera en votos —sea por investidura, sea por moción de censura, la legitimación parlamentaria actúa a través de una mayoría de confianza—. Pero es asimismo verdad que solamente en Canarias ha resultado ser primera fuerza en escaños la tercera fuerza en votos, y que la primera en votos pueda resultar preterida como segunda o como tercera en escaños (2011 y 2015) (García Mahamut, 2018: 205).

Para empeorar las cosas, la primera redacción de la disp. trans. 1.^a fue retocada por la LO 4/96 para recrudecer aún más las barreras electorales. En la versión originaria del EACan de 1982, la barrera electoral fijó alternativamente el 5 % regional o el 20 % insular. Su reforma de 1996 fijó alternativamente el 6 % regional o el 30 % insular, al que se añadió el supuesto —que excepcionaba tales porcentajes— de ser «la primera fuerza» en la circunscripción insular. Con tal endurecimiento (Pérez Sánchez, 2016: 75-108) —so pretexto de forzar la «gobernabilidad» en perjuicio de la representatividad y del pluralismo político (Oliver Araujo, 2017)— se reforzaba en la práctica la patente de CC sobre las todavía entonces dispersas (y residuales) plataformas insularistas, forzándolas a consociarse. Solo que, a partir de ahí, pudo empezar a suceder que algunas candidaturas con claro respaldo electoral (como fue el caso del PIL, con 29,4 % de los votos en Lanzarote en las elecciones de 1999, y sin embargo excluida del reparto de escaños; o el caso de Cs en 2015, que obtuvo 54 375 mil votos en toda Canarias con un 5,8 % de apoyos, sin alcanzar el 6 %) quedasen excluidas y fuera de toda representación parlamentaria, como de hecho ocurrió.

Todo ello ha sucedido bajo la denominada (López Aguilar, 1997: 95) «insostenible permanencia» de la disp. trans. 1.^a EACan. Porque esa transitoria se mantendría en vigor hasta que una «ley cualificada», por mayoría de 2/3 del Parlamento canario (40 votos de 60) aprobase una normativa electoral «definitiva» en los márgenes que quedaban delineados en el art. 9 EACan. Es lo cierto, sin embargo, que, tras casi cuatro décadas de autogobierno y sucesivas elecciones autonómicas, en el Parlamento canario nunca se ha conformado la «mayoría cualificada» que sumase esos 2/3 para alumbrar²⁴ *estricto*

²⁴ Sobre la exigencia de esas mayorías petrificantes de las leyes electorales, las consecuencias en la actual mecánica de las reformas electorales autonómicas y la

sensu la «ley electoral canaria». La Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias, lejos de desarrollar los aspectos del sistema electoral a los que se refería el art. 9 del anterior EACan (fijar el tamaño del Parlamento, adopción de la fórmula electoral, establecer el número de escaños que debía atribuirse a cada isla como circunscripción electoral, y la barrera electoral), se limitó, como señala su exposición de motivos, a regular extremos de índole administrativa, con explícita «excepción de los referidos en la disp. trans. 1 EACan y de todos aquellos que vengan contemplados por preceptos directamente aplicables de la LOREG y que no requieran de una adaptación al ámbito autonómico». En consecuencia, cabe taxativamente concluir que dicha Ley 7/2003 no reguló ninguno de los elementos constitutivos del sistema electoral canario, ni, por descontado, es la «ley electoral» a la que defería dicha ordenación la disp. trans. 1.^a EACan.

Se entiende, así, que el debate de los últimos veinte años haya girado en torno a la «necesidad de establecer de una vez» —encarando y superando todas las dificultades políticas parlamentarias, y técnico-jurídicas— esa regulación electoral «definitiva». En respuesta a esa demanda —largamente sustentada en una red de iniciativas y organizaciones sociales—, el EACan de 2018 establece un novedoso art. 39 en donde se contienen las «bases institutivas» de ese sistema electoral a regular en su momento por una «ley definitiva». Conforme a este precepto, una ley del Parlamento aprobada por mayoría de 3/5 (lo que es menos que 2/3), a iniciativa de sus miembros (y en el plazo de tres años, ordena literalmente), debe establecer ese régimen con arreglo a las bases que a continuación se enumeran: a) se afirma, concisamente, que el sistema electoral será el de representación proporcional (art. 39.2a EACan); b) el número de diputados/as no puede ser inferior a 50 ni superior a 75 (art. 39.2b EACan), a diferencia del antiguo art. 9 EACan, que fijaba la horquilla entre un mínimo de 50 y un máximo de 70, que no impidió que, a causa de la petrificación de la disp. trans. 1.^a del anterior EACan que devino permanente, el Parlamento de Canarias siempre haya estado integrado por 60 miembros; c) en cuanto al número de las circunscripciones, el art. 39.2.c) EACan habilita al legislador autonómico para optar entre tres variantes —autonómica, insular o combinación de ambas (regional e insular)²⁵—, dicho esto, precisa que, para la opción insular, «cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, constituyen una

mimetización de las mismas remitimos, respectivamente, a Garrorena Morales (2008a: 19-72), García Mahamut (2018: 200-210) y Presno Linera (2010: 99-144).

²⁵ Opción absolutamente viable, como puso de manifiesto el Consejo Consultivo de Canarias, siempre que se reformara el EACan (Dictamen 111/2015: 9).

circunscripción electoral»; d) la ley electoral canaria también establecerá el número de diputados/as asignados/as a cada circunscripción (art. 39.2c EACan); e) no se determina un umbral como barrera electoral, remitiéndose a la ley que «establecerá el porcentaje mínimo de votos que deben obtener las listas electorales para acceder al reparto de escaños» (art. 39.2d EACan), y f) queda consagrado, por fin, el principio normativo de que a ninguna isla se le podrá asignar un número de diputados/as inferior al de otra isla que tenga menos población de derecho (art. 39.2e EACan).

Expuesto todo lo anterior, debe advertirse de inmediato que, pese a la habilitación en favor del legislador autonómico para concretar a través de la ley electoral (que deberá ser aprobada por mayoría de 3/5) los principios establecidos en el art. 39 EACan (donde se ordena al Parlamento canario que, en un plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor del Estatuto, elabore la ley electoral a la que se refiere el art. 39.2), el legislador estatutario preceptúa claramente: «Hasta tanto no se apruebe la ley electoral prevista en el artículo 39» (esto es, en ausencia de la ley electoral de desarrollo) tendrá preceptivamente que aplicarse lo dispuesto en la disp. trans. 1.^a En suma, la disp. trans. 1.^a EACan concreta por sí los elementos que integran el sistema electoral canario vigentes en la actualidad:

- a) A partir de la horquilla establecida en el art. 39.2b, fija en 70 el número de escaños que integrarán el Parlamento de Canarias (composición a renovar en las elecciones autonómicas del próximo 26 de mayo de 2019).
- b) Combina la circunscripción insular y la autonómica, elemento este completamente novedoso y, por el momento, único en el derecho autonómico comparado, de forma que 61 escaños se distribuirán por las siete circunscripciones insulares y los nueve restantes se asignarán a la nueva circunscripción autonómica (regional, *pancanaria*, diferenciada y propia). Ello significa en la práctica que los electores canarios —en próximas elecciones— podrán votar, por un lado, a la candidatura que libremente decidan entre las formaciones políticas que concurran en la isla de residencia respectiva, como podrán también votar la candidatura preferida de entre aquellas que concurran en la circunscripción autonómica. Esto se traduce, en la práctica, en que la composición del Parlamento canario se decidirá a través del resultado obtenido en esa doble votación (insular y autonómica). Y que esta deberá instrumentarse, siendo respetuosa con el derecho de sufragio activo y pasivo consagrado en el art. 23 CE, en dos listas y dos urnas. Así, la incorporación de la circunscripción autonómica encierra un

principio activo de *parlamentarización* de la política canaria, y apunta a otro objetivo complementario y no menor: el de conferir un mayor grado de cohesión y sentido de integración regional, primero, a la elección del Parlamento canario, y a la investidura, después, de la persona titular de la presidencia del Gobierno²⁶. Pensando, con ello, en corregir (y, en lo posible, superar) los sesgos de fragmentación insularista y desafección política, que en el espacio autonómico canario han aparecido anudados.²⁷

- c) En lo demás, la atribución de los 61 escaños en las circunscripciones insulares pasa a realizarse a través de una distribución equivalente a la hasta ahora vigente; modificada, eso sí, por la *estatutarización* de un escaño adicional para Fuerteventura (que pasa a tener ocho escaños frente a los siete anteriores) que, al mismo tiempo que compensa su crecimiento poblacional, anticipa el cumplimiento de la regla establecida en el art. 39.4 e) EACan (que ninguna isla más poblada tenga menos escaños que otra menos poblada), ergo, dando por rota la regla de «triple paridad».
- d) La barrera electoral a efectos de la elección en las circunscripciones insulares pasa a quedar fijada en aquellas listas de partido o coalición que hayan obtenido, al menos, el 15 % de los votos válidos de la isla respectiva, o, que sumando los de todas las circunscripciones insulares, hubieran obtenido, al menos, el 4 % de los votos válidos emitidos en la totalidad de la comunidad autónoma. La barrera electoral impuesta para acceder a los nueve escaños de la circunscripción autonómica ordena que la candidatura haya obtenido, al menos, el 4 % de los votos válidos emitidos en la totalidad de la comunidad autónoma.

²⁶ Votar en lista insular en una papeleta y urna, y en otra papeleta y urna (eventualmente distinta, discriminando el voto, o de la misma sigla, de acuerdo con las personales preferencias ideológicas y/o partidarias de cada votante en ejercicio libre y secreto de su derecho personal e intransferible), votar la lista regional, en la que, presumiblemente, encabece el/la candidato/a a presidir el Gobierno regional, constituye en sí un principio motor de *parlamentarización* tendente a la elección *directa* del candidato a presidir el Gobierno de Canarias.

²⁷ El prolongado déficit de cohesión e identidad autonómicas es acometido, por cierto, con más fuerza y de forma más explícita que nunca antes hasta ahora en este nuevo EACan: «identidad regional», «habla», «cultura canaria», modo de vida, «idiosincrasia» y «pertenencia» canaria en una ciudadanía canaria, española y europea... Resalta, pues, sobre todo, la explicitud de un nuevo vínculo de *identidades compatibles*: insular, pancanaria, española y europea (art. 9 nuevo EACan).

Resulta razonable esperar que tanto esta rebaja de la barrera electoral como los nueve escaños de la circunscripción autonómica amortiguarán el efecto desproporcional del voto (García Mahamut, 2018: 205), y que coadyuvarán a que el sistema electoral canario cumpla mejor su función sobre el subsistema político: generar representación, gobierno y legitimidad.

En suma, este nuevo sistema electoral canario (art. 39 y disp. trans. 1.^a EACan) resulta de plena aplicación de cara a las elecciones del próximo 26 de mayo. Su diferencia crucial respecto del anterior pivota en su combinación de siete circunscripciones insulares con la (nueva) regional autonómica, en la ampliación del Parlamento canario en diez escaños, en la ruptura de la regla de triple paridad, y en una reducción considerable de las barreras electorales. Mediante una futurible «ley electoral» autonómica canaria podrán regularse los principios reservados a este instrumento normativo (puesto que, no se olvide, todos los relativos al «régimen electoral general», *ex* art. 81 CE, y al desarrollo del derecho fundamental de participación política, *ex* art. 23 CE, continúan bajo reserva de ley orgánica estatal, la LOREG, LO 8/85, de 5 de julio)²⁸. Solo mediante esa *lex specialis* podrá revisarse en su caso el *statu quo* adoptado en la disp. trans. 1.^a EACan, haciéndolo de conformidad a los parámetros abiertos del 39 EACan. Mientras esta no se apruebe, esa disp. trans. 1.^a EACan está —hoy como antes— plenamente vigente. Y revestida por tanto de carácter vinculante para todos los poderes públicos (incluido el presidente del Gobierno de la CAC). Viene con ello a concluirse que no se podrá oponer ninguna supuesta subordinación de su carácter normativo (directamente dimanante de la fuerza del EACan) a lo hasta ahora dispuesto por la actual Ley 7/2003: al contrario, es esta la que debe reformarse cuanto antes o, de otro modo, interpretarse *secundum estatutis*. Y esto debe afirmarse con toda rotundidad, toda vez que, tras la entrada en vigor del nuevo EACan, han venido escuchándose, desde el Gobierno canario y la formación que le apoya, opiniones que cuestionan su vinculatoriedad, subordinando su operatividad a una eventual *interpositio legislatoris*²⁹. Discrepamos sobre tal cuestionamiento dada la indiscutible naturaleza normativa y el alcance vinculante de la disp. trans. 1.^a EACan.

²⁸ Dado que excede de este trabajo adentrarnos en la jurisprudencia constitucional relativa al sistema electoral autonómico, remitimos a Garrorena Morales (2008b: 243-275).

²⁹ El Parlamento de Canarias, haciéndose eco de las dudas de las distintas fuerzas parlamentarias sobre el particular, ha elevado por el procedimiento de urgencia consulta al Consejo Consultivo de Canarias.

VI. REFLEXIONES CONCLUSIVAS: LA NUEVA DISPOSICIÓN TRANSITORIA 1.ª Y EL DEBATE ALREDEDOR DE SU EFICACIA DIRECTA Y DE SUS OPCIONES DE DESARROLLO

Es de sobra conocido que un doble objetivo cohabita en la tarea a cumplir por todo sistema electoral: de un lado, articular el derecho fundamental de participación política y la correspondiente traslación de sufragios en escaños; de otro, canalizar un proceso político decisonal y de gobernanza eficaz (STC 75/85, de 21 de junio, FJ 6) (López Aguilar, 1999a).

Pues bien, a partir de las bases técnico-jurídicas expuestas en el apartado anterior, habrá que anudar de inmediato una conclusión doctrinal: en tanto no sea aprobada la ley electoral (por 3/5) a la que se refieren el art. 39 EACan y la disp. trans. 1.ª, esta última resulta autoaplicativa y directamente vinculante para los poderes públicos, y la inmediata aplicación y exigibilidad para la adjudicación de escaños en las próximas elecciones de 26 de mayo de 2019, en el número y en la forma previstos por el nuevo EACan.

Del mismo modo en que, durante los pasados treinta y seis años, todos y cada uno de los procesos electorales autonómicos canarios han tenido lugar conforme a las previsiones de la disp. trans. 1.ª EACan en cada momento en vigor (primera versión, en 1982; segunda versión, en 1996), las elecciones de 2019 solo pueden tener lugar conforme a lo prevenido en la disp. trans. 1.ª según el nuevo EACan. Salvo que, con celeridad, el actual Parlamento canario decidiera ahora acometer —por iniciativa de sus miembros— esa «ley electoral», adoptada por 3/5, que concrete los principios consignados en el art. 39 EACan.

No genera duda alguna la plena efectividad (con alcance normativo) del sistema establecido en la disp. trans. 1.ª, aun cuando no se disponga del deseable desarrollo legislativo. Porque las técnicas de interpretación plausibles (art. 3 CC) conducen a la conclusión de que esta disposición entró en vigor con el nuevo EACan. Y es por lo mismo vinculante hasta que no se cumpla la previsión de su reemplazo por la ley electoral. Y porque, cabalmente, el derecho transitorio encuentra su razón de ser en la cobertura del espacio jurídico temporal (esto es, el lapso de tiempo) que pueda transcurrir hasta que se cumpla la *conditio temporal* (a tiempo cierto, o indefinido) de su alcance normativo. En la precisa medida en que la disp. trans. 1.ª está en el EACan, tiene la misma eficacia inmediata y vinculante para los poderes públicos canarios que el resto del EACan, ignorarla o conculcarla sería violación del derecho, supuesto que abriría el cauce a todas las acciones legales (administrativas y penales) y a los consiguientes controles para establecer el orden jurídico de ese modo vulnerado.

Sea dicho con toda claridad: la disp. trans. 1.^a EACan es, pues, *regla vinculante*. Una regla cuyo alcance puede ser determinado conforme a las propias reglas de *autointegración intraordinamental*: no es una *norma programática* ni un principio *disponible* en sus efectos prácticos. Lo que implica, en consecuencia, que: a) la Ley 7/2003 debe ser interpretada y aplicada de conformidad al nuevo EACan en vigor, y en ningún modo al revés: toda ley autonómica se aplicará *substatutis*, sin que proceda en ningún caso que el EACan sea interpretado *sublegislatio* autonómica; b) cualquier normativa autonómica contraria al EACan debe ser impugnada, o interpretada, en su caso, por *autointegración*, de conformidad al principio de que la ley autonómica ha de ser sometida a la superior jerarquía formal y material del EACan (p. ej., STC 148/99). Ciertamente, lo óptimo sería, en tal caso, proceder por vía de urgencia a una reforma de la Ley 7/2003. Pero, una vez dicho esto, habrá que añadir de inmediato que su no modificación no supone neutralizar ni desactivar el alcance vinculante del nuevo número (70) y del reparto de escaños (insular y regional), como tampoco de las nuevas barreras electorales del nuevo EACan ya en vigor. Y, lo que es más importante, en ningún modo autoriza a ningún órgano autonómico a desentenderse del carácter vinculante de la circunscripción regional que asignará nueve escaños. Lo cual, sin duda, exigirá la modificación del Decreto 99/2011, de 27 de abril, que regula las condiciones de habilitación de locales, urnas, papeletas y otros materiales para la votación, sin que ello plantee problema dada su naturaleza de norma reglamentaria.

En cuanto a la circunscripción regional (9 escaños de 70), y a su lista regional con su urna respectiva, cabe afirmar asimismo que todas las técnicas de interpretación disponibles (art. 3 CC) conducen a la conclusión de que la mejor opción es la de doble urna y la doble papeleta (aplicación del *split vote*). La posibilidad de insertar el voto de la lista insular y el de la lista regional en una sola papeleta y una urna común plantea dificultades respecto de su manejo por parte de cada elector/a y su posterior escrutinio, así como con respecto a su compatibilidad con el derecho de sufragio libre, igual, directo y secreto, puesto que podría producir un efecto impeditivo de la libertad de votar cada propia preferencia (y en su caso, diferenciarla con voto discriminado): una en la lista insular y otra (idéntica o distinta) en la lista regional. No cabe ignorar aquí que el sufragio es concreción de derecho de participación política (art. 23 CE), «directamente o por medio de representantes». Lo que implica que ni se puede ni se debe obstaculizar la libérrima elección de la candidatura de la propia preferencia en cada circunscripción. Ni tampoco, en su caso, se debería impedir la opción individual —en última instancia, libre (táctica o estratégica, según se mire)— de decidir abstenerse en alguna(s) de las

listas, urnas o circunscripciones disponibles (en este caso, absteniéndose en la insular o en la regional), enviando, de ese modo, un mensaje intencionado.

Refutamos, por lo mismo, también el endeble argumento que pretende que la doble urna equivaldría a «consagrar» alguna especie de suerte de «diputados/as electo/as de doble rango» o «condición» (diputados/as insulares *vs.* diputados/as regionales): para despejar cualquier duda, no solo el derecho comparado de la elección en doble lista (p. ej., Bundestag alemán) desmiente semejante dislate, sino también, sin ir más lejos, la actual composición del propio Senado español (en que coexisten senadores de elección circunscripcional directa junto con senadores «elegidos por los respectivos Parlamentos autonómicos de las CC. AA. de acuerdo con las reglas vigentes en cada estatuto de autonomía respectivo).

Por su parte, los arts. 44 y 46 LOREG establecen los parámetros legales para la conformación de las candidaturas. Y ya en su día la relevante STC 225/98 (barreras electorales) atendió a la «particular distribución de la población en Canarias», aludiendo a la posibilidad de introducir «en su caso» una lista regional como una lista eventualmente diferenciada y propia, en atención al carácter electoral diferencial que cabe inferir de las cláusulas constitucionales que recogen y consagran el hecho insular (arts. 138.2, 23.1, 68.1, 69.2 y 152). En ese preciso sentido, en la STC 12/2008, el TC estableció su doctrina acerca de los criterios de *razonabilidad y proporcionalidad* con la que enjuicia la regla de la «paridad de géneros» en la conformación de listas y candidaturas con ocasión del establecimiento del principio de paridad hombre/mujer como norma vinculante para la formación de las candidaturas.

De modo que, ante la eventual disyuntiva por la que cabría decidir entre la posibilidad de papeletas unitarias (con *split voting*, en su caso) y papeletas separadas (como sucede en el caso de la Camera dei Deputati italiana a partir de 1993), parece a nuestro juicio claro que la opción que, por principio, mejor facilita y sirve adecuadamente el derecho de sufragio es la de doble papeleta y la de doble urna: papeletas separadas en urnas diferenciadas. Pero, inmediatamente, conviene advertir que habrá que extremar, más que nunca anteriormente, el rigor y la exigencia del mayor celo informativo en la obligada campaña institucional acerca de las condiciones del derecho de sufragio al Parlamento de Canarias que surja de las elecciones del próximo 26 de mayo de 2019.

Todo lo cual, por cierto, y para concluir, comportará que Canarias será la única comunidad autónoma —al menos hasta la fecha— en la que en una misma fecha y convocatoria de elecciones (26 de mayo de 2019, «cuarto domingo de mayo») los ciudadanos tendrán la oportunidad de votar el mismo día en cinco urnas, distintas, y con otras tantas papeletas diferentes: 1) urna

local (alcalde); 2) urna insular (Cabildo); 3) urna insular autonómica (candidatura de isla al Parlamento canario); 4) urna regional autonómica (candidatura de lista regional al Parlamento canario), y 5) urna europea (al Parlamento Europeo, en esta ocasión coincidiendo con las elecciones locales y autonómicas pendientes, de conformidad al art. 42 LOREG).

Bibliografía

- Álvarez Gil, R. (2015). *El principio constitucional de proporcionalidad en el sistema electoral autonómico canario. Análisis de su experiencia histórica en el autogobierno*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Carrasco Canals, C. (1989). Las transferencias de competencias de titularidad estatal en las CC. AA.: los casos de Canarias y Valencia. *Revista de Administración Pública*, 120, 361-380.
- Cuesta López, V. M. (2016). Los sistemas archipelágicos: reflexiones en torno a la reforma del sistema electoral canario desde el derecho comparado. En G. Pérez Sánchez y V. Mújica Moreno (coords.). *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp. 109-130). Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Fernández Esquer, C. (2016). Algunos problemas en la articulación jurídica de los sistemas electorales autonómicos. *Revista de las Cortes Generales*, 97-99, 327-357.
- Fernández Esquer, C. y Montero Gibert, J. R. (2016). El sistema electoral canario: representación desproporcional y desigualdad del voto. En G. Pérez Sánchez y V. Mújica Moreno (coords.). *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp. 27-74). Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- García Mahamut, R. (2017). La reforma de la LOREG para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud del artículo 99.5 CE: ¿una oportuna adaptación técnica o una conculcación del derecho de sufragio? *Revista de Derecho Político*, 100, 541-573.
- (2018). La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo: vectores políticos y jurídicos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 185-212.
- Garrarena Morales, A. (2008a). Reforma y rigidez de la ley electoral en las comunidades autónomas. En P. Biglino Campos (dir.). *Nuevas expectativas democráticas y elecciones* (pp. 19-72). Madrid: Iustel.
- (2008b). Tribunal Constitucional y sistema electoral de las comunidades autónomas. Una desafortunada jurisprudencia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 243-275.
- Hernández Bravo de Laguna, J. (1998). La construcción electoral de Canarias en la autonomía: una cuestión no resuelta. En M. Alcántara Sáez y A. Martínez (coords.). *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997* (pp. 119-150). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (2016). La posición de las islas no capitalinas en Canarias. Mecanismos de defensa de sus intereses al margen del sistema electoral. En G. Pérez Sánchez y V. Mújica Moreno

- (coords.). *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp. 131-152). Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- López Aguilar, J. F. (1994). *Justicia y Estado autonómico*. Madrid: Civitas.
- (1997). Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral canario. La insostenible permanencia de una disposición transitoria. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 51, 95-139.
- (1999a). Derecho Electoral autonómico y potestad autorganizatoria de las CC. AA. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 8, 251-282.
- (1999b). ¿Control de constitucionalidad del Derecho Electoral Autonómico? Acerca de la STC 225/1998, sobre el sistema electoral canario (de nuevo sobre la «insostenible permanencia» de una disposición transitoria). *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 1, 1791-1804.
- (2017). *Europa, Parlamento, Derechos. Paisaje tras la Gran Recesión*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mújica Moreno, V. (2016). Crónica de la reclamación de la reforma electoral desde la sociedad civil: Demócratas para el Cambio. Mención especial al pacto por la democracia en Canarias. En *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp. 203-272). Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de las Palmas de Gran Canaria.
- Oliver Araujo, J. (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Catalunya.
- (2017). *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ovejero Puente, A. (2004). Notas en torno a la problemática del mar territorial en archipiélagos dependientes de Estados compuestos. *Cuadernos de Derecho Público*, 21, 163-186.
- Pérez Sánchez, G. y Fernández Esquer, C. (2018). *Informe sobre la articulación jurídica y puesta en marcha del sistema electoral contenido en la reforma del Estatuto de Canarias*. Disponible en: <https://bit.ly/2X32pfY>.
- Pérez Sánchez, G. (2016). Las barreras electorales. En G. Pérez Sánchez y V. Mújica Moreno (coords.). *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp. 75-108). Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Presno Linera, M. A. (2010). Derecho electoral autonómico, redundante, reglamentario minimalista y rígido. *Anuario Jurídico de la Rioja*, 15, 99-144.
- Rios Rull, F. (2004). El régimen electoral de Canarias. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 241-249.
- Sánchez Navarro, A. (1998). *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. Madrid: CEC.
- Trujillo Fernández, G. (1981). El Estado y las CC. AA. ante las exigencias del voto igual. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2, 9-56.
- (1982). *LOAPA y Constitución*. Vitoria: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.